



Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

31358/2015

**LOIACONO, D. c/ EN-M INTERIOR Y T -
DNM s/RECURSO DIRECTO DNM**

Buenos Aires, de mayo de 2022.

VISTOS Y CONSIDERANDO:

Los Sres. Jueces de Cámara, Dres. Guillermo F. Treacy, y Pablo Gallegos Fedriani, dijeron:

I.- Que mediante el pronunciamiento de fecha 2/3/2020 la magistrada de grado hizo lugar al recurso de la actora y declaró la nulidad de las Resoluciones N° 23/92 y N° 1861/93, y de la Disposición SDX N° 118998/15, todas del registro de la Dirección Nacional de Migraciones y dictadas en el marco del expediente administrativo N° 7334/1980.

Ordenó, además, a la autoridad migratoria que dicte una nueva resolución dentro del plazo de 30 días, tomando en cuenta las circunstancias comprobadas al resolver.

La jueza apoyó su decisión, fundamentalmente, en la constatación de que existían discordancias en las fechas de otorgamiento de la residencia permanente consignadas en los diferentes actos y en otras piezas del expediente. Puso de resalto en el relato las especiales circunstancias personales del actor, especialmente, la gran cantidad de tiempo que el Sr. Loiacono podría llevar residiendo en el país (de constatarse sus alegaciones y sanearse las discordancias del expediente administrativo). En relación con lo anterior, recordó –con cita de un pronunciamiento de esta Sala- que el control judicial de estos actos comporta la evaluación de su razonabilidad, parámetro al que, en el caso, el tratamiento de la dispensa peticionada debía ajustarse.

Impuso, finalmente, las costas del proceso en el orden causado.

II.- Que, disconforme con aquella decisión, la demandada apeló.



Al fundar su recurso puso de relieve, esencialmente, que:

(i) la sentencia atacada es arbitraria, por falta de fundamentación e incorrecta interpretación de la prueba producida, y engendra una cuestión de gravedad institucional pues avasalla facultades atribuidas constitucionalmente al Poder Ejecutivo Nacional;

(ii) el decreto de nulidad se basó en hechos distintos a los considerados al momento del dictado de los actos administrativos; la sentencia no sólo consignó erróneamente el número de expediente administrativo labrado sino que valoró también la fecha de ingreso asentada en el documento de identidad del hermano del actor;

(iii) la actuación de la autoridad migratoria fue legítima y se limitó a la aplicación de la consecuencia que prevé la norma del artículo 29, inc. c), de la Ley N° 25.871 para la causal objetiva de condenas por delitos graves como los cometidos por el actor;

(iv) la actuación ha sido igualmente regular y se han respetado en ella las garantías del debido proceso administrativo;

(v) la sentenciante no ponderó la gravedad de los delitos cometidos por el actor frente a la cual resulta irrelevante el hecho de que en el expediente administrativo difieran las fechas de ingreso consignadas; y

(vi) la accionante debe cargar con las costas del proceso, pues fue ella quien instó –sin razón- la jurisdicción de los tribunales.

III.- Que en la presentación del 07/08/2020 la accionante replicó los agravios de su contraria (fs. 238 / 239).

Allí señaló que:

(i) no es cierto que el *a quo* haya fallado con base en el relevamiento de un expediente administrativo que no corresponde al Sr. D. Loiacono;

(ii) la nulidad del procedimiento o del acto son la consecuencia necesaria de la indefensión en la que se encontró la actora ante las irregularidades constatadas;

(iii) no existen actos que escapen al control de los tribunales judiciales y la efectiva vigencia de la garantía de la tutela judicial efectiva supone el ejercicio de contralor aún de aquellas facultades de la Administración consideradas discrecionales; y





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

(iv) en consonancia con el punto anterior, la ley de migraciones prevé el control de legalidad, debido proceso y razonabilidad de los actos de la autoridad migratoria;

IV.- Que elevadas las actuaciones a esta Cámara, mediante el pronunciamiento del 23/09/2020 la Sala III –que había resultado desinsaculada- ordenó la remisión de la causa a estos estrados, por su vinculación con la iniciada por la Dirección Nacional de Migraciones a fin de obtener la orden judicial de retención del aquí actor (expte. n° 35.386/2011, “EN- DNM c/ Loiacono D. s/ recurso judicial directo para juzgados”). Allí este tribunal había ordenado suspender la ejecución de la orden de retención hasta tanto hubiera recaído sentencia firme en esta causa.

Por decisorio del 1/06/2021 esta Sala admitió la conexidad señalada y asumió el conocimiento en estas actuaciones.

V.- Que el Sr. Fiscal General tomó intervención el 13/08/2020 (fs. 243) y consideró que las cuestiones debatidas remitían al examen de hechos y prueba y escapaban, en consecuencia, al ámbito de actuación del Ministerio Público Fiscal.

VI.- Que conviene reseñar sucintamente lo actuado en el expediente administrativo n° 7334/1980, labrado con relación a la situación de residencia del Sr. Loiacono.

(i) Da inicio a las actuaciones el “Acta Declaración” de fecha 25/04/1980, confeccionada mientras el actor se encontraba detenido en la entonces Prisión de la Capital Federal, unidad 16 (ex Caseros). En ese acto Loiacono declaró haber ingresado al país el 28 de diciembre de 1953, en un barco que arribó al puerto de Buenos Aires; además menciona allí que tiene dos hermanos, uno de los cuales vivía con sus padres, al igual que él (en la calle Paso 1582, Lomas del Mirador). Hizo saber también allí su deseo de regularizar su situación migratoria para permanecer en el país al cabo de su pena (fs. 1/2).

(ii) La certificación de fs. 7 indica que el actor llegó al país el día 30/12/1953, en un barco proveniente de Nápoles.



(iii) El Servicio Penitenciario Federal consultó por la situación migratoria de Loiacono mediante oficio del 14/07/1992 con motivo de la pena de 20 años de prisión que le había sido impuesta y que vencía el día 27/10/2005.

(iv) La comunicación de la DNM al SPF del 3/09/1992 refiere que el actor –alojado en la Unidad nº 2 del Servicio Penitenciario de la Capital Federal- es residente permanente y que ingresó al país el 30 de diciembre de 1953.

(v) En su intervención del 16/10/1992 el servicio jurídico de la DNM señala que “[e]n atención a lo establecido en el art. 95 de la Ley Nº 22.439 esta Dirección General es de opinión que corresponde ordenar la expulsión del país del nombrado Loiacono, estimándose inaplicable al causante la dispensa del art. 96 de la citada norma, por otra parte facultativa para la autoridad de aplicación, atento los antecedentes obrantes” (fs. 39).

(vi) A fs. 41/4 obra la Resolución nº 23/1992 de fecha 15/12/1992 en la que se dispone la expulsión del país de D. Loiacono, con fundamento en el artículo 95, inc. b), de la Ley Nº 22.439. En las consideraciones del acto se indica que Loiacono es “residente permanente en el país desde el 21 de mayo de 1980” y que no existen en autos “elementos de juicio para incluirlo en la dispensa de la medida de expulsión contemplada en el artículo 96 de la citada Ley Nº 22.439”.

(vii) La Resolución nº 1861/1993 del 23/07/1993 dispuso “DAR DE BAJA en los Registros de esta Dirección Nacional a la condición de Residente Permanente obtenida a su ingreso al país el 30 de diciembre de 1953, al ciudadano italiano D. LOIACONO [...]”, “CONSIDERAR ILEGAL LA PERMANENCIA en la República del nombrado precedentemente”, y “a fin de efectivizar su expulsión disponer su DETENCIÓN PRECAUTORIA”. De acuerdo al mismo acto la expulsión debía cumplirse dentro de los diez días de notificada, “o en igual plazo en que cese el interés de la autoridad competente que lo requiera [...]”.

(viii) El acta del 25/08/1993 da cuenta de la notificación al actor por el personal de la Unidad 2 del Instituto de Detención de la Capital Federal del dictado de los actos de expulsión y cancelación de residencia reseñados previamente. Empero, el documento labrado, que





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

fue suscripto por el Sr. Loiacono, sólo contiene la transcripción de la segunda de esas resoluciones.

(ix) A fs. 61 luce el acta de notificación de fecha 22/01/1996 por la que el Instituto de Seguridad y Resocialización (Unidad 6) de Rawson le hace saber al actor que le había sido concedida la libertad condicional y que debería presentarse –dentro del término de trece días- en la delegación Capital de la DNM a fin de obtener un certificado de residencia precaria. Loiacono fijó domicilio en la calle Paso 1482, Loma del Mirador, Pcia de Buenos Aires.

(x) En la rogatoria de fs. 65 el juzgado de ejecución informó a la DNM de la libertad condicional otorgada al actor, hizo saber el domicilio fijado por este (Paso 1582, Lomas del Mirador, PBA) y comunicó que la pena impuesta vencía el día 03/07/2002.

(xi) La constancia de fs. 67, de fecha 05/02/2002, dice que el actor fue citado por la DNM para labrar acta de declaración migratoria y otorgar un certificado de residencia precaria, pero la pieza certificada que menciona no está numerada ni hay constancias de ella en el expediente.

En la providencia de fecha 7/05/2002 el Área Control de Permanencia remitió las actuaciones al Área de Archivo General, poniendo de resalto que se había dado aviso a las policías migratorias auxiliares del pedido de paradero del actor. De esto último, así como de las medidas adoptadas por las policías migratorias, tampoco hay pruebas en el expediente.

(xii) La siguiente pieza relevante en las actuaciones es la constancia de comparecencia del Sr. Loiacono a la DNM de fecha 15/10/2009. Allí se le concede vista de las actuaciones, y de su puño y letra el actor dejó asentado: “Me presento porque no tengo ningún documento y para iniciar los trámites de jubilación ya que el 2 de octubre de 2010 cumpla 65 años” (fs. 72).

(xiii) Con la providencia del 15/10/2009 se remiten las actuaciones para solicitar la retención del actor, explicándose que la medida de expulsión había sido debidamente notificada y que no se habían interpuesto recursos contra ella.

(xiv) La comunicación librada a la Defensoría General de la Nación el 31/08/2011 menciona una providencia del 24/08/2011 en la



que se ordena dar intervención a aquella dependencia, en los términos del artículo 86 del Decreto N° 616/2010, y se suspenden los plazos del trámite por diez días.

(xv) El 12 de octubre de 2011 se solicitó la retención judicial del actor, en los términos del artículo 70 de la Ley N° 25.871 (fs. 78).

(xvi) El actor –con la asistencia letrada del Ministerio Público de la Defensa- presentó un escrito el 10/01/2012 solicitando la revocación de las Resoluciones N° 23/92 y N° 1861/93 y, en subsidio, interpuso el recurso de reconsideración del artículo 75 de la Ley N° 25.871. A fs. 123/4 luce la copia del documento nacional de identidad extendido por el Ministerio del Interior (en cuya órbita funciona también la DNM) el 17/12/2010; y el recibo de fs. 125 acredita que el actor percibe un haber jubilatorio de la ANSES.

Entre otras cosas, puso de manifiesto en el recurso que vivía junto con su hermano y que en mismo edificio vivían también su hermana y una sobrina. Explicó que se ocupaba –por distintas dolencias físicas- del cuidado de sus dos hermanos.

(xvii) El servicio jurídico de la DNM dictaminó señalando que el criterio para la expulsión del actor se encontraba en la norma del inciso c) del artículo 29 de la Ley N° 25.871, que según las previsiones de esta ley se habían excedido las pautas temporales para recurrir, y que no era siquiera necesario el dictado de un nuevo acto a los fines de efectivizar la expulsión (fs. 149/50 y 152/3).

(xviii) La providencia del 6/05/2015 refiere que las actuaciones son “correspondientes al extranjero LOIACONO D., de nacionalidad APATRIDA” (sic).

(xix) La Disposición SDX N° 118998 de fecha 07/05/2015 toma por denuncia de ilegitimidad la presentación del actor del 10/01/2012 y la rechaza limitándose a señalar que “[el Sr. Loiacono] alega residir en el país desde 1953 y tener hermanos radicados con problemas de salud. Cabe recordar que las medidas atacadas se fundaron en la condena a VEINTE (20) años de prisión impuesta por el delito de homicidio en ocasión de robo” y que “los fundamentos en que se sustenta la presentación realizada no producen una modificación en los presupuestos sobre los que se han dictado las medidas, no se agregan





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

elementos que permitan modificar lo resuelto en autos y, por ende, resulta inconvenciente el temperamento adoptado en consecuencia mediante el acto administrativo aludido”.

VII.- Que, en primer lugar, la tacha de arbitrariedad del pronunciamiento apelado, fundada en la supuesta valoración de antecedentes y prueba equivocados y que no se corresponden con estas actuaciones no puede ser admitida.

VII.1.- Si bien es cierto que la fecha mencionada en el punto d) del considerando VII de la sentencia de grado corresponde al ingreso al país del hermano del actor (fs. 39 del expediente físico), no lo es menos que –como surge de la reseña previa de los antecedentes administrativos- el resto de las discordancias señaladas por el *a quo* se constatan.

Resulta especialmente significativa, a este aspecto, la que se advierte en el primero de los actos dictados, esto es, la Resolución Nº 23/92 que dispuso la expulsión del actor. Allí la autoridad migratoria consignó como fecha de ingreso del Sr. Loiacono al territorio nacional (y de otorgamiento de la residencia permanente) el 21 de mayo de 1980. Ese mismo acto –preciso es destacarlo- consideró que no existían “elementos de juicio para incluirlo en la dispensa de la medida de expulsión contemplada en el artículo 96 de la Ley Nº 22.439”. Y el criterio temporal pareció ser particularmente relevante para el legislador que incluyó en ese precepto, como un supuesto habilitante de la dispensa de la medida de expulsión, el hecho de haber tenido una residencia inmediata anterior en el país superior a los diez años.

Para más, la Resolución nº 1861/93, que canceló la residencia del actor y ordenó su retención a los fines de la expulsión, fue dictada como derivación automática de la nº 23/92 (conf. los primeros dos considerandos del acto).

VII.2.- Tampoco es cierto que se haya meritado un expediente administrativo equivocado. Los antecedentes reseñados en el pronunciamiento recurrido (conf. considerando VII) coinciden exactamente con los del expediente nº 7334/1980 del registro de la Dirección Nacional de Migraciones. Y no es trascendente que en la sentencia se lo haya consignado como nº 7334-2/1980, cuando esa



misma numeración surge de muchos de los actos dictados en su transcurso (v.gr., fs. 41 y 49 del expediente administrativo, en los que figura así enunciado en los “vistos” de las resoluciones nros. 23/92 y 1861/93).

VIII.- Que el error constatado por la magistrada de grado tiene estricta vinculación con uno de los aspectos centrales por los que debe velar este poder del Estado en procesos como el presente, cual es la razonabilidad de los actos dictados.

Este aspecto de la revisión judicial adquiere especial relevancia en lo relativo al tratamiento del pedido de dispensa realizado por el actor en el escrito recursivo del 10 de enero de 2012, y denegado por la DNM en la Disposición SDX N° 118998 de fecha 7 de mayo de 2015.

Sin perjuicio del análisis que corresponde realizar en primer lugar a la autoridad administrativa acerca de la situación migratoria del accionante (arg. CSJN *in re*: “Barrios Rojas, Zoyla Cristina c/EN-DNM resol. 561/11- (exp. 2099169/06 (805462/95)) y otro s/recurso directo para juzgados”, sentencia del 24/10/20; esta Sala por mayoría *in re*: “Huang, Qiang c/EN-DNM s/recurso directo DNM”, Expte. N° 4727/18, sentencia del 15/06/21), este Tribunal puede -ante un planteo concreto- examinar las circunstancias fácticas y jurídicas de la presente causa, de acuerdo con los estándares internacionales vigentes en la materia, toda vez que las decisiones de cualquier autoridad administrativa deben estar sujetas a un control judicial amplio y suficiente (doctrina de Fallos 247:646)

VIII.1.- Sobre el punto, es dable destacar que la Ley N° 25.871, que rige actualmente la materia, señala que uno de sus objetivos es promover el orden internacional y la justicia, denegando el ingreso y/o la permanencia en el territorio argentino a las personas que incurrieran en actos reprimidos penalmente por nuestra legislación (art. 3º, inc. j).

En este sentido, la norma vigente al momento de los hechos, y en la que se fundó la Resolución N° 23/92, establecía que “[e]l Ministerio del Interior podrá disponer la expulsión de la República, de todo extranjero, cualquiera sea su situación de residencia, cuando: a) resulte condenado por Juez o Tribunal argentino, por delito doloso o pena privativa de libertad mayor de Cinco (5) años” (art. 95, Ley N° 22.439). De





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

su lado, la norma actualmente en vigor -en su redacción actual, vigente también al momento del dictado de la Disposición SDX N° 118998- establece que “[l]a Dirección Nacional de Migraciones, sin perjuicio de las acciones judiciales que correspondieran deducir, cancelará la residencia que hubiese otorgado, con efecto suspensivo, cualquiera fuese su antigüedad, categoría o causa de la admisión y dispondrá la posterior expulsión, cuando: b) El residente hubiese sido condenado judicialmente en la República por delito doloso que merezca pena privativa de libertad mayor de cinco (5) años [...]” (art. 62, inc. b, Ley N° 25.871) y que “[l]a cancelación de la residencia conlleva la conminación a hacer abandono del país dentro del plazo que se fije o la expulsión del Territorio Nacional tomando en consideración las circunstancias fácticas y personales del interesado, según lo establezca la Reglamentación” (art. 63, inc. a).

Sin embargo, la Ley N° 22.439 establecía igualmente que “[e]l Ministerio del Interior podrá dispensar de la medida de expulsión del artículo anterior, cuando se diera alguna de las siguientes circunstancias: b) que tuviere una residencia inmediata anterior en el país superior a los Diez (10) años” (art. 96). Y, en sentido concordante, la ley actualmente vigente (aplicable también al tiempo del dictado de la Disposición N° 118998) –además de la consideración final del artículo 63, inciso a- determina que “[e]l Ministerio del Interior dispensará el cumplimiento de la cancelación prevista en virtud del presente artículo cuando el extranjero fuese padre, hijo o cónyuge de argentino, salvo decisión debidamente fundada por parte de la autoridad migratoria. Asimismo, dicha dispensa podrá ser otorgada teniendo en cuenta el plazo de permanencia, legal inmediata anterior a la ocurrencia de alguna de las causales previstas en los incisos a) a d) del presente artículo, el que no podrá ser inferior a dos (2) años, debiendo tenerse en cuenta las circunstancias personales y sociales del beneficiario” (art. 62 *in fine*, Ley N° 25.871).

En el mismo orden de ideas, la ley actual establece que otro de sus objetivos es garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar (art. 3º, inc. d).

Además, esta Sala tiene dicho que a fin de analizar la razonabilidad de la medida de expulsión deben tenerse en cuenta distintos parámetros, tales como: la naturaleza y gravedad del delito cometido; el tiempo que se ha prolongado la residencia del extranjero en



el país del cual se pretende expulsarlo; el tiempo que ha transcurrido desde que el extranjero ha cometido el delito y la conducta desplegada durante ese período de tiempo; los vínculos sociales, culturales y familiares que ha desarrollado con el país donde reside y con el de destino; y la duración de la prohibición del reingreso. Asimismo, también se ha considerado la edad que tenía la persona al momento de cometer el delito y las dificultades que afrontaría el grupo familiar de seguir al migrante a su país de origen, aun cuando el hecho cierto de afrontar tales dificultades no resulte en sí mismo suficiente para excluir la expulsión (TEDH, case of Boultif v. Switzerland, Application no. 54273/00, del 2 de agosto de 2001; esta Sala *in re*: “D.E.W. c/ EN-Mº Interior-DNM-Resol 308/12 (Expte 708221/84) y otro s/ Recurso Directo DNM”, del 17/04/18).

Pues bien, conforme surge de las constancias de la causa, a fin de solicitar la dispensa de la expulsión, el actor acreditó: i) haber llegado al país en el año 1953, cuando tenía tan sólo ocho años de edad, junto con sus dos hermanos, luego del traslado al país de su padre y de ocho hermanos de aquel; ii) convivir actualmente con un hermano mayor, con problemas auditivos al que ayuda en su vida diaria; iii) vivir en el mismo edificio que sus dos sobrinos (hijos de su hermana fallecida) quienes contribuyen económica y afectivamente al sostenimiento de su hermano y el suyo; iv) contar con documento nacional de identidad argentino expedido en el año 2010; v) ser beneficiario de un haber de retiro de la Anses (v. fs. 120/148 de las actuaciones administrativas N° 7334/1980; y fs. 38/46, 147/8, 156/7, 164/8 de esta causa). Además, el actor adujo –verosíblemente- no hablar el idioma italiano (conf. a fs. 13/4 de estas actuaciones el recurso ante el juzgado; y declaraciones de fs. 148 y 156/7).

VIII.2.- Ahora bien, en este estado del análisis y a fin de determinar si los actos impugnados se ajustan a derecho, es dable recordar que “[l]a validez del acto administrativo depende del cumplimiento de ciertos requisitos esenciales que se concretan en los ‘*elementos*’ de dicho acto, los cuales deben concurrir simultáneamente en la forma requerida por el ordenamiento jurídico. Estando reunidos dichos ‘*elementos*’ en la forma expresada, el acto administrativo es ‘*perfecto*’: válido y eficaz. De modo que los ‘*elementos*’ del acto administrativo son los requisitos que debe concurrir *simultáneamente* para la plena validez y





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL- SALA V

eficacia del acto en cuestión” (Marienhoff, Miguel S., “*Tratado de Derecho Administrativo*”, Tomo II, Buenos Aires, Abeledo- Perrot, 1993, pág. 277). Asimismo, se ha dicho que “... son elementos esenciales del acto administrativo los requisitos que deben concurrir, sin vicios, para que el acto sea plenamente válido” (Comadira, Julio R., “*Derecho Administrativo*”, Buenos Aires, Abeledo- Perrot, 1996, pág. 36),

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 7º de la Ley Nº 19.549 enumera los requisitos esenciales del acto administrativo, entre los que se encuentra la *motivación*, elemento que interesa en el *sub lite* atento a los términos del recurso interpuesto. Allí se establece que el acto administrativo deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitirlo, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del artículo mencionado, esto es, los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y el derecho aplicable.

Cabe señalar que la doctrina ha definido la motivación como la exposición de los motivos que indujeron a la Administración Pública a la emisión del acto y ha entendido que este elemento contribuye a que se establezca si el acto que se emite está de acuerdo con los respectivos antecedentes de hecho y de derecho que constituyen su causa jurídica o motivo, aclara o facilita las cuestiones atinentes a la interpretación del acto y permite el mejor control jurisdiccional sobre la exactitud de los motivos en cuyo mérito se dictó el acto (Marienhoff, cit., págs. 327 y ss.).

VIII.3.- En las condiciones señaladas, se advierte que la autoridad administrativa no ha motivado adecuadamente las Resoluciones Nros. 23/92 y 1861/93 y la Disposición nº 118998 de la Dirección Nacional de Migraciones, lo cual acarrea su nulidad por adolecer de vicios en uno de sus elementos esenciales (art. 14, inc. b] de la Ley Nº 19.549).

En efecto, la Administración se limitó a destacar que el actor había sido condenado a una extensa pena privativa de la libertad por haber sido hallado autor penalmente responsable del delito de homicidio simple en ocasión de un robo -situación que encuadraba, a su entender, en el impedimento previsto en el artículo 29 inciso c) de la Ley Nº 25.871- y afirmó lacónicamente que no existían “elementos de juicio para incluirlo en la dispensa de la medida de expulsión contemplada en el



artículo 96 de la Ley N° 22.439” (Resol. 23/92); y, más tarde, indicó que “los fundamentos en que se sustenta la presentación realizada [el 10/01/2012] no producen una modificación en los presupuestos sobre los que se han dictado las medidas, no se agregan elementos que permitan modificar lo resuelto en autos, y por ende, resulta inconvencional el temperamento adoptado en consecuencia mediante el acto administrativo aludido”.

Así, es claro que la autoridad migratoria omitió realizar el pertinente juicio de ponderación (y por lo tanto, de razonabilidad) tomando en consideración los elementos probatorios acompañados por el recurrente en relación con los objetivos propuestos en los artículos 3° y 10° de la Ley N° 25.871 de Política Migratoria Argentina relativos a garantizar el ejercicio del derecho a la reunificación familiar en sentido lato, motivando suficientemente los actos atacados. La contestación automática y no circunstanciada de la Administración al pedido de dispensa omitió ponderar el sustrato fáctico del caso, que incluye elementos acreditados tales como la permanencia del actor en el país por 62 años (al momento de dictar la Disposición SDX N° 118998; actualmente 69); el hecho de que arribó con ocho años de edad y pasó prácticamente la totalidad de su vida en el país; que tiene en la actualidad 77 años de edad; que percibe un haber de pasividad de la ANSES (fs. 164/8); que cuenta con un documento nacional de identidad expedido por el Ministerio del Interior (en cuya órbita se desenvuelve la demandada) en el año 2010 (fs. 123 del expte. administrativo); que no posee reproches posteriores al cumplimiento de la pena por la que se pretende expulsarlo y que incluso ya ha operado la caducidad registral de aquella condena (fs. 225/7 de esta causa). Además, tampoco hay alusión alguna a que convive con la que es presumiblemente -según refiere y lo constatan los testigos (fs. 43/4, , fs.147/8 y 156/4, y fs. 203/9)- su única familia cercana (de cuyo sostén depende); y que inclusive –también según el actor, pero sin que fuese desconocido por la accionada- el resto de su familia se encontraría en el país pues su padre habría inmigrado junto con sus ocho hermanos (conf. fs. 94 del expediente administrativo: recurso del 10/1/2021 ante la DNM).

No hay tampoco referencia alguna a la evaluación del hecho de que la expulsión del país en este caso supondría el destierro del





Poder Judicial de la Nación

CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V

actor más que su expulsión, pues se buscaría devolverlo a un país con el que verosímilmente (a la luz de las circunstancias comprobadas) alega no tener absolutamente ningún vínculo y cuyo idioma desconoce por completo (conf. fs. 13/vta. del recurso ante primera instancia y declaraciones testimoniales de fs. 147/8 y 156/4). Aunque, paradójicamente, una providencia previa al dictado de la Disposición SDX N° 118998 se refiere a “las actuaciones de referencia correspondientes al extranjero LOIACONO D. de nacionalidad APATRIDA” (sic) [fs. 155 del expediente administrativo].

Las escuetas consideraciones de los actos involucrados – que remiten, en rigor, a la decisión original en la que, como se vio, la dispensa fue rechazada en una línea y considerando una fecha de radicación en el país veintisiete años posterior a la verdadera- revelan que la autoridad administrativa no se expidió de manera concreta y circunstanciada sobre el grado de afectación y vulnerabilidad que la medida adoptada puede provocar en la vida del demandante. En particular, la demandada no ha tomado en consideración que el núcleo familiar del actor se encuentra radicado en el país, no se ha verificado la situación en la que se esas personas encuentran, ni el impacto que la medida de expulsión podría provocar en el actor por la falta de esas personas, ni la dependencia -tanto material como afectiva- que con éstas mantiene el demandante. Asimismo, tampoco se valoró el tiempo que se ha prolongado la residencia del Sr. Loiacono en el país (más de 67 años al tiempo de este pronunciamiento); el tiempo que ha transcurrido desde que cometiera el delito reprochado (más de 30 años) y la conducta desplegada durante ese período de tiempo (v. certificado de antecedentes de fs. 225).

En este orden, cabe recordar que la dispensa prevista en la Ley N° 25.871 no puede ser denegada en base a consideraciones genéricas y abstractas, formuladas de un modo tal que podrían ser aplicables a todos los casos por igual, de manera estereotipada y sin una explicación razonada de las circunstancias y de los intereses que están en juego en cada caso (esta Sala, en Expte. N° 22.134/2018 “Egoavil Salcedo, Arbel Zandhar c/ En-M° Interior OpyV- DNM s/ Recurso Directo DNM”, del 9 de noviembre de 2018, entre otros). Al decir de la Comisión Interamericana, la política de inmigración debe garantizar a todos una



decisión individualizada, con las garantías del debido proceso (CIDH, Informe de Fondo No. 81/10, Caso 12.562, “Wayne Smith, Hugo Armendariz, y Otros (Estados Unidos)”, 12 de julio de 2010).

Pese a lo señalado en reiteradas oportunidades, el hecho de que aquella facultad constituya una atribución de la autoridad migratoria no la exime de observar un elemento esencial como es la motivación suficiente, ya que es precisamente en este ámbito de la actividad administrativa donde la motivación se torna más necesaria (conf. Fallos 314:625; 315:1361).

Tanto más grave resulta en este caso la señalada despreocupación de la Administración cuanto que resulta evidente la intención del legislador de exigir un escrutinio más estricto para la decisión de expulsión de las personas migrantes ya radicadas en el país. Por ejemplo, surge del texto del artículo 62 que bajo ciertas circunstancias –que, cierto es, no están presentes en el caso- la ley llega incluso a hacer obligatoria la eximición por dispensa de la expulsión de personas con radicación anterior al hecho que daría lugar a su extrañamiento. En este sentido, el tono imperativo del anteúltimo párrafo del artículo 62 contrasta con el tenor facultativo de la potestad del artículo 29 *in fine*, concebida para situaciones de rechazo en frontera o expulsión de migrantes sin radicación.

IX.- Que las omisiones señaladas bastan para confirmar la revocación de los actos atacados, por los argumentos ofrecidos en los considerandos anteriores. No obstante, es preciso llamar la atención igualmente sobre un último aspecto del caso que abona la declaración de nulidad del último acto cuestionado: el enorme lapso de tiempo transcurrido desde el dictado del acto de expulsión del actor sin que la autoridad migratoria realizara actos tendientes a su ejecución.

IX.1.- Como se desprende del relato del expediente administrativo, el actor fue anoticiado del dictado de los primeros dos actos –que, en suma, dispusieron su expulsión, cancelaron su residencia, ordenaron su retención y prohibieron su reingreso- el día 25/08/1993.

En fecha 22/01/1996 el Instituto de Seguridad y Resocialización (Unidad 6) de Rawson le notificó al actor que le había sido concedida la libertad condicional y que debería presentarse –dentro





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

del término de trece días- en la delegación capital de la DNM a fin de obtener un certificado de residencia precaria. Ese hecho le fue notificado a la autoridad migratoria el 24/01/1996 (fs. 60 y 63 del expediente administrativo); y el juzgado de ejecución confirmó con el oficio del 7/3/1996 el otorgamiento del beneficio condicional e indicó que Loiacono había fijado domicilio en la calle Paso 1582, Lomas del Mirador, Provincia de Buenos Aires (fs. 65).

El siguiente acto en el expediente administrativo es una providencia del 5/2/2002 que dice dejar constancia de que en esa fecha el actor había sido citado, pero se consigna una "pieza certificada" cuya identificación numérica no fue asentada. Tampoco hay en el expediente otras constancias de una citación como la que se describe.

Luego, en la providencia siguiente, del 7/5/2002 el Área Control de Permanencia remitió las actuaciones al Área de Archivo General, poniendo de resalto que se había dado aviso a las policías migratorias auxiliares del pedido de averiguación de paradero del actor.

La siguiente pieza útil es el acta suscripta por el actor de fecha 15/10/2009 en la que manifiesta haber comparecido voluntariamente a la sede de la DNM para iniciar los trámites de jubilación (fs. 72).

IX.2.- La Resolución nº 1861/93 expresamente indicó que la expulsión debía cumplirse dentro de los diez días desde que cesara el interés de la autoridad judicial, y con intervención de la Policía Migratoria Auxiliar.

Y en el mismo sentido, la Ley Nº 25.871 pone en cabeza de la Administración el deber de hacer efectiva la medida dispuesta (conf. art. 63, Decreto nº 616/2010).

Si bien el actor obtuvo la libertad condicional a comienzos de 1996 y se le notificó al momento de su liberación que debía concurrir a la sede Capital de la DNM para obtener la residencia precaria (todo lo cual le fue comunicado a la autoridad migratoria, junto con el domicilio fijado por el actor), no hay constancias de su comparecencia, ni de ningún intento de la demandada por citarlo o dar con su paradero, a fin de ejecutar la expulsión. En ese sentido, la providencia del 5/02/2002 no fue acompañada del instrumento de la supuesta notificación; y, pese a la providencia del 7/5/2002 el Área Control de Permanencia, no hay



constancias tampoco de las gestiones desplegadas para dar con el paradero del actor [conf. ptos. ix a xi del considerando VI].

La inercia de la demandada en la ejecución del acto resulta tanto más llamativa en el caso cuanto que el actor parece haber conservado el mismo domicilio desde el inicio de las actuaciones administrativas (conf. 2/3 del expediente administrativo e informe socioambiental de fs. 43/4 del expediente judicial). A pesar de ello, no hay constancias en las actuaciones de ninguna diligencia realizada por la autoridad migratoria desde la liberación del actor hasta su presentación voluntaria en la DNM a finales del año 2009, a efectos de dar con él para hacer efectiva la expulsión.

Adviértase, por caso, que el tiempo transcurrido desde el dictado de los actos de cancelación de la residencia y expulsión llevó al servicio jurídico de la autoridad migratoria a indicar que el caso era subsumible en el presupuesto del artículo 29, inc. c) de la Ley Nº 25.871, previsto para situaciones de rechazo del ingreso o la permanencia de quienes no son residentes permanentes (fs. 117/8). Si aquella calificación apuntaba al recaudo del artículo 62, inciso b, el asesor debió advertir que esa misma norma otorga un plazo para la cancelación definitiva de la residencia (que comporta la expulsión, según el art. 63, inc. a) al señalar que “cumplida la condena, deberá transcurrir un plazo de dos (2) años para que se dicte la resolución definitiva de cancelación de residencia [...]. En caso de silencio de la Administración, durante los treinta (30) días posteriores al vencimiento de dicho plazo, se considerará que la residencia queda firme”. El ánimo de este precepto -al igual que el de la autoridad migratoria al fijarse un plazo para la expulsión en la Resolución 1861/93- es precisamente el de poner un término cierto al expediente sancionatorio, llevando asimismo certeza al imputado de la sanción que le cabe y que se le aplicará.

De ello se sigue que no puede la autoridad, una vez firme el acto expulsorio, aplazar *sine die* su ejecución -cuando ella dependa exclusivamente de su arbitrio y no se haya tornado imposible por la evasión del particular- sino a riesgo de tornar ilusoria la garantía del plazo razonable que debe acompañar a toda imputación, aún en el ámbito del derecho administrativo sancionador, y hasta la ejecución de la sanción impuesta (arg. art. 18, CN; art. 8, inc. 1, CADH) de manera de hacer cesar





Poder Judicial de la Nación

**CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL- SALA V**

en definitiva ese “estado de ansiedad e inseguridad” que la acusación o la sanción no efectivizada generan por igual (doctrina de Fallos 335:1126).

Por todo lo anterior, en virtud de las circunstancias acreditadas, y toda vez que los actos impugnados en autos no se expidieron adecuadamente acerca del pedido de dispensa, ni analizaron la situación de autos a la luz de los estándares jurídicos internacionales e internos aplicables, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto, y confirmar –por los fundamentos vertidos- la sentencia apelada, en cuanto declaró la nulidad de las Resoluciones Nº 23/92 y Nº 1861/93, y de la Disposición SDX Nº 118998/15, y dispuso el reenvío de las presentes actuaciones a la DNM para que dicte un nuevo acto con arreglo a derecho, de conformidad con los términos de este voto, cargando cada parte con las costas generadas en esta instancia- de igual modo que en la precedente- en atención a las particularidades de la cuestión debatida (art. 68, 2º párr. CPCCN).

ASÍ VOTAMOS.-

El Sr. Juez de Cámara, Dr. Jorge F. Alemany, dijo:

I.- Que adhiero en lo sustancial a la solución propiciada en el voto que antecede, en atención a que: el actor ingresó al territorio nacional a los 8 años de edad en el mes diciembre de 1953, es decir, hace casi 70 años (cfr. fs. 1 y 7 de las actuaciones administrativas); el acto que ordenó su expulsión fue dictado hace aproximadamente 30 años (fs. fs. 41/43, de las actuaciones administrativas); y la Resolución que el 23 de julio de 1993 dispuso “dar de baja” la Residencia Permanente obtenida por el señor Loiacono de los Registros de la Dirección Nacional Migraciones y considerar ilegal su permanencia en el territorio nacional, dispuso que la expulsión debía cumplirse dentro de los diez días de notificada, “o en igual plazo en que cese el interés de la autoridad competente que lo requiera [...]” (fs. 49/51 y 65 de las actuaciones administrativas). En consecuencia, toda vez que de las actuaciones no es posible sostener que el recurrente hubiera llevado a cabo maniobras manifiestamente dilatorias que hubieran impedido ejecutar aquellos actos ni que se trate de un asunto de especial complejidad, cabe concluir que la



extensión resulta injustificada y que se ha vulnerado el derecho a obtener una decisión en el "plazo razonable" al que se alude en el artículo 8, inciso 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Fallos 335:1126; CSJN, expediente B. 853. XLIV., en autos "Bonder Aaron (Emperador Compañía Financiera S.A.) y otros c/ B.C.R.A. resol 178/93", sentencia del 19 de noviembre de 2013).

En tales condiciones, corresponde rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, y confirmar la sentencia apelada, por los fundamentos expuestos en el presente pronunciamiento. Máxime, cuando no existen constancias de que el demandante registrase nuevos antecedentes penales o que estuviera incurso en alguna otra causal que impidiera su permanencia en el territorio nacional.

ASI VOTO.-

En virtud del resultado que informa el acuerdo que antecede, el Tribunal, **RESUELVE: 1)** Rechazar el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, y confirmar –por los fundamentos vertidos- la sentencia apelada, en cuanto declaró la nulidad de las Resoluciones Nº 23/92 y Nº1861/93, y de la Disposición SDX Nº 118998/15, dispuso el reenvío de las presentes actuaciones a la DNM para que dicte un nuevo acto conforme a derecho, e impuso las costas por su orden; y **2)** Distribuir las costas de la alzada en el orden causado.

Regístrese, notifíquese a las partes y el Sr. Fiscal General, y oportunamente devuélvase.

Guillermo F. TREACY

Pablo GALLEGOS FEDRIANI

Jorge F. ALEMANY

(por sus fundamentos)

